

نهادگرایی در توسعه و چرایی سقوط نظام پهلوی

مسعود غفاری^۱

دانشیار گروه علوم سیاسی دانشکده علوم انسانی دانشگاه تربیت مدرس

محمد رادامرد

دانش آموخته دکتری گروه علوم سیاسی دانشکده علوم انسانی دانشگاه تربیت مدرس

(تاریخ دریافت: ۹۵/۱/۳۱ - تاریخ تصویب: ۹۵/۲/۱۸)

چکیده

سقوط حکومت پهلوی دوم از زوایای مختلف و در چارچوب نظریه‌های گوناگون بررسی شده است. از جمله رویکردها در این زمینه، رابطه میان فرایند توسعه در این دوره و سقوط این حکومت است. مقاله حاضر در پی آن است که نقش فرایند نوسازی در سقوط سلسله پهلوی را از منظری متفاوت بررسی کند. دلیل این تفاوت استفاده از رویکرد نهادگرایی جدید است. بدین ترتیب سؤال این مقاله از این قرار است: سقوط سلسله پهلوی از منظر نظریه نهادگرایی چگونه قابل تبیین است؟ در پاسخ به این پرسش این فرضیه آزمون می‌شود: فقدان وجود برنامه ملی و تداوم استبداد (سرکوب نهادهای مدنی) علت اصلی سقوط حکومت پهلوی بود. فرضیه گفته شده در سه نقطه عطف مهم عصر پهلوی دوم، یعنی تأسیس سازمان برنامه، اصلاحات ارضی در ایران و گرانی نفت و رویه‌های توسعه‌ای پس از آن به بحث گذاشته می‌شود.

واژگان کلیدی

اصلاحات ارضی، توسعه، حکومت پهلوی، سازمان برنامه، گرانی نفت، نهادگرایی جدید.

مقدمه

درباره چرایی و چگونگی سقوط سلسله پهلوی تا به امروز آثار متعددی منتشر شده است. بخشی از این آثار، رابطه بین مدرنیزاسیون و وقوع انقلاب در ایران را به عنوان متغیرهای مستقل و وابسته خود برگزیده‌اند. به‌طور ویژه دومین نسل^۱ از نظریات انقلاب با عنوان «نظریه‌های خشونت سیاسی» توجه ویژه‌ای به رابطه میان مدرنیزاسیون (توسعه و رشد اقتصادی) و انقلاب داشته‌اند (گلدستون، ۱۳۸۷: ۱۸). این نظریات درباره انقلاب اسلامی نیز به‌کار گرفته شده‌اند. به‌طور مشخص مهم‌ترین نظریات نسل دوم انقلاب در بردارنده سه رویکرد تا حدی متفاوت‌اند. اولین نظریه در این زمینه نظریه منحنی جی است که رویکردی روان‌شناسانه-اقتصادی به انقلاب را پی می‌گیرد.^۲ دومین نظریه در میان نظریات خشونت سیاسی، نظریه توسعه نامتوازن است^۳ و در نهایت سومین نظریه در این زمینه، نظریه بسیج سیاسی است که به چگونگی سازماندهی و بسیج نیروها در زمینه انقلاب پرداخته است.^۴ اگرچه همه نظریه‌ها درباره انقلاب تلاش کرده‌اند تا به تحلیل انقلاب اسلامی نیز پردازند، وقوع انقلاب اسلامی و تعامل چندگانه عرصه سیاسی، اقتصادی و فرهنگی به‌نوعی بسیاری از نظریات انقلاب را به چالش طلبید.^۵

بدیهی است که هر یک از رویکردهای نظری این پتانسیل را داراست که از منظری متفاوت به بررسی فروپاشی یک نظام سیاسی از یک سو و وقوع انقلاب و روی کار آمدن نظام سیاسی جدید از سوی دیگر بنگرند. از این‌رو استفاده از یک

۱. نظریات انقلاب به چهار دسته (یا چهار نسل) تقسیم می‌شود: اولین نسل نظریات انقلاب رویکرد توصیفی دارد که به تاریخ طبیعی انقلابات شهرت یافته‌اند. دومین دسته به نظریه‌های خشونت سیاسی شهره‌اند که در متن بدانها پرداخته شد. سومین نسل نظریات ساختاری انقلاب‌اند و در نهایت چهارمین نسل به‌نوعی نظریات ترکیبی و چندجانبه‌اند.

۲. مهم‌ترین نظریات در مورد رویکردهای روان‌شناسانه-اقتصادی در زمینه توسعه مبتنی بر آرای جیمز دیویس (منحنی جی) و رابرت تد گر است. غلامرضا جمشیدیها و قاسم اویسی فردویی در مقاله‌ای با عنوان «تطبیق نظریه دیویس با انقلاب اسلامی ایران» این نظریه را بر انقلاب اسلامی تطبیق دادند.

۳. این نظریه رویکردی کارکردگرایانه دارد. مهم‌ترین و شاخص‌ترین فرد در میان نظریه‌پردازان این رویکرد، ساموئل هانتینگتون است که کتاب *سامان سیاسی* را نگاشت و به مسئله توسعه نامتوازن پرداخت. بعدها پرواند آبراهامیان در اثری با نام *ایران بین دو انقلاب* این نظریه را بر انقلاب اسلامی انطباق داد.

۴. محمدهادی سمتی نیز در مقاله‌ای با عنوان «نظریه بسیج منابع و انقلاب اسلامی» از نظریه چارلز تیلی برای تحلیل انقلاب اسلامی سود جسته است.

۵. این مسئله تا حدی است که بعدها عده‌ای برای رفع معایب نظریات انقلاب در تحلیل انقلاب‌هایی چون انقلاب اسلامی ۱۳۵۷ سخن از نسل چهارم نظریات انقلاب به میان آوردند.

رویکرد نظری جدید می‌تواند دریچه‌ای نو برای تحقیق درباره چگونگی فروپاشی یک نظام سیاسی و تأسیس یک نظام سیاسی جدید باشد. مقاله پیش رو قصد دارد تلاشی دیگر را مصروف دارد و از منظر نظریه نهادگرایی به بررسی فروپاشی نظام پهلوی پردازد.^۱ به‌خصوص آنکه نهادگرایان توجه خاصی به تاریخ توسعه دارند.

بدین ترتیب سؤال این پژوهش از این قرار است: سقوط سلسله پهلوی از منظر نظریه نهادگرایی چگونه قابل تبیین است؟ برای پاسخ به این پرسش باید لایه‌های متفاوتی از این نظریه را در ابعاد سیاسی و اقتصادی به‌کار بست. بر این اساس فرضیه مقاله حاضر آن است که فقدان وجود برنامه ملی و تداوم استبداد (سرکوب نهادهای مدنی) علت اصلی سقوط حکومت پهلوی بود.

برای فهم این فرضیه و تبیین آن در قالب مقاله حاضر ابتدا باید به نظریه نهادگرایی جدید پردازیم.^۲ در این مقاله تنها آن بخش از این نظریه را واکاوی می‌کنیم که در این پژوهش استفاده می‌شود. سپس سه رویداد مهم (تأسیس سازمان برنامه، اصلاحات ارضی و توسعه مبتنی بر گرانی نفت در دهه ۵۰) که از نظر این مقاله نقاط عطف توسعه دوره پهلوی دوم است، بررسی می‌شود. در پایان نیز به‌عنوان جمع‌بندی، به نتایج ناشی از این نوع توسعه در نظام سیاسی بعدی می‌پردازیم.

چارچوب نظری: نظریه نهادگرایی

اگرچه نظریه نهادگرایی از نحله‌های متعددی تشکیل شده است،^۳ همه آنها در برخی اصول مشترک‌اند. نظریه نهادگرایی که در اعتراض به مبانی کلاسیسم و فردگرایی حاکم بر آن بنیان نهاده شد-همان‌گونه که از نامش نیز پیداست-اصالت را به وجود نهادها می‌دهد. «نهادها قوانین بازی در جامعه‌اند. قیودی هستند وضع شده از جانب نوع بشر که روابط متقابل انسان‌ها با یکدیگر را شرح می‌دهند» (نورت، ۱۳۸۵: ۱۹). این قیود افراد را در انتخاب‌هایشان محدود می‌کنند و از این‌رو رفتار انسان‌ها را شکل

۱. نظریه نهادگرایی، نظریه‌ای در زمینه انقلاب نیست، اما پتانسیل آن را دارد که به تحلیل پدیده انقلاب نیز پردازد.

۲. نهادگرایی جدید تکامل‌یافته نهادگرایی قدیم است. نهادگرایان قدیم از اساس با نظریه کلاسیسم مخالف بودند. اما نهادگرایان جدید ضمن وفاداری به مبانی نهادی، تلاش کردند تا ضمن پذیرش برخی اصول کلاسیسم، به جرح و تعدیل این نظریه پردازند.

۳. هال و تیلور در پژوهشی با عنوان *Political Science and the Three New Institutionalisms*، سه شاخه نهادگرایی جدید را از هم تفکیک می‌کنند: نهادگرایی تاریخی، نهادگرایی انتخاب عقلایی و نهادگرایی جامعه‌شناختی (Hall & Taylor, 1996).

می دهند. بازیگران نهادها را ایجاد می کنند و خود، نهادها رفتار بازیگران را از طریق مشوق هایی که به آنها ارائه می دهند، ساخت می بخشند (Erdmann, Elisscher & Storh, 2011: 7)

نکته آنکه، اگرچه نهادها طی یک فرایند تدریجی رسوب می کنند، به سختی تغییر می کنند. کارویژه اصلی آنها این است که الگوهایی را برای زندگی انسانی فراهم سازند. نورث به طور کلی قواعد را به نهادهای رسمی و غیررسمی تقسیم می کند. از نظر او تفاوت این نوع قواعد از حیث «درجه» است. این پیچیدگی از آن روست که با غلبه هر یک از این دو نوع از قواعد می توان به میزان توسعه یافتگی جوامع پی برد: «طیفی را در نظر بگیرید که یک سر آن محرمات، رسوم و سنت ها باشند و سر دیگر آن قوانین و اصول اساسی مکتوب. حرکت درازمدت و ناموزون از سنت ها و رسوم غیرمدون به سوی قوانین مکتوب، همچنان که از جوامع ساده به سوی جوامع پیچیده حرکت کرده ایم، یکسویه بوده است. این حرکت آشکارا مرتبط است با تخصصی شدن روزافزون و تقسیم کار فزاینده ای که با جوامع پیچیده تر پیوند دارد» (نورث، والیس و وینگاست، ۱۳۸۵: ۸۳). نورث همچنین تمایز دقیقی میان نهادها و سازمان ها قائل می شود. از نظر او نهادها قواعدند و در مقابل سازمان ها بازیگران عرصه های سیاسی و اقتصادی هستند.

نهادها نتیجه نهادی شدن آن چیزی است که در فرایندی شکل عادت به خود می گیرد (kominek, n.d, 13). از همین روست که نهادگرایان کار خود را «الگوبندی روندها» تعریف می کنند (رئیس دانا، ۱۳۸۳: ۳۲۲). پژوهش حاضر در عین حال که بر این مبانی استوار است، توجه بیشتر خود را به مؤلفه های نهادگرایی تاریخی می نهد. در چارچوب نهادگرایی تاریخی می توان بر دو نکته اساسی تأکید کرد: ۱. نهادها به سیاستگذاری شکل می دهند و ۲. که موضوع این بخش از پژوهش است، اهمیت سیر تاریخی در شکل گیری و تداوم نهادهاست: «نهادها به وسیله تاریخ شکل می گیرند... آنها تجسم خط سیر و نقاط عطف تاریخی اند. تاریخ اهمیت دارد، چراکه آن راهی است که نهادها از آن عبور می کنند» (پاتنام، ۱۳۸۰: ۳۰).

نظریه نهادگرایی میان عرصه اقتصادی و عرصه های سیاسی ارتباط وثیق می بیند. همچنان که نورث، والیس و وینگاست در پاسخ به چرایی توسعه در برخی کشورها و عدم تحقق آن در دیگر کشورها به بررسی تعامل میان اقتصاد و سیاست می پردازند. آنها اذعان می دارند که نظام های سیاسی و اقتصادی با یکدیگر ارتباط ارگانیک دارند؛ گویی که هر دو آنها بخش هایی از همان نظم اجتماعی اند، که از آن با عنوان تئوری

«توازن دوگانه» نام برده می‌شود. آنان بر این اعتقادند که «حفظ تحولات بنیادی در هر دو نظام اقتصادی یا سیاسی بدون تحولات بنیادی در دیگری اتفاق نمی‌افتد» (نورث، وایس و وینگاست، ۱۳۸۵: ۹۵). در این تحلیل نظام سیاسی و اقتصادی به‌مثابه عاملی برون‌زا برای دیگری نیست، زیرا از یک سو، «نظام سیاسی یک کنشگر اصلی در اقتصاد است» و از سوی دیگر، «وجود رانت‌های اقتصادی، روابط سیاسی را ساختارمند» می‌کنند. بنابراین برخلاف طرفداران نظریه بازار که میان اقتصاد و سیاست افتراق قائل‌اند، نهادگرایان بر تعامل آنها تأکید می‌کنند.

رسیدن به نوعی از ارتباط سیاست و اقتصاد که بتواند به شکل مطلوبی به بهبود فرایند توسعه در یک کشور بینجامد، بی‌شک نیازمند طرح‌ریزی درست ایده اولیه در فرایند توسعه و تشکیل نهادها و سازمان‌های مرتبط با آن است. اینجاست که میان تاریخ، اکنون و آینده ارتباط برقرار می‌شود. اینکه ایده اولیه در طراحی نهادها اهمیت ویژه‌ای دارد، بسیار مورد توجه نهادگرایان قرار گرفته است، زیرا این ایده که در زمان تشکیل نهاد یا در آغاز سیاستگذاری (و از جمله سیاستگذاری توسعه) مورد انتخاب صورت می‌گیرد، «تأثیری مستمر و عمدتاً تعیین‌کننده تا آینده‌های دور بر آن سیاستگذاری خواهند داشت» (پیترز، ۱۳۸۶: ۱۱۹). این تأثیر محدودکننده در اصطلاح وابستگی به مسیر طی شده نامیده می‌شود. از آنجا که فرایند توسعه قرار است برای عموم مردم جامعه مطلوبیت را به همراه آورد، لازم است تا تشکیل یک نهاد، مبتنی بر چانه‌زنی جامعه مدنی (نهادهای مدنی) و فراتر از تصمیم‌های فردی باشد؛ مسئله‌ای که در جهان سوم کمتر مورد توجه قرار گرفته است. در واقع، در جهان سوم، منافع فردی در تشکیل نهادها نقش اساسی بازی می‌کند. به زبان دیگر، آنچه در جهان سوم حالت نهادی یافته، «انحصار» است؛ انحصاری که بیانگر توزیع نابرابر و محدودکننده قدرت و ثروت است و به طبع فرایند توسعه را دچار مشکلات عدیده و فراز و نشیب‌های فزاینده می‌کند. در واقع مسئله این است که این نهادهای انحصارگر به تدریج و در گذشت زمان به نیروهای مقاومی تبدیل می‌شوند که جلوی هر گونه نیرو و نهاد کارآمد توسعه می‌ایستند.

بر همین اساس پیتز اوآنز در چارچوب مکتب نهادگرایی تلاش می‌کند تا به منظور دستیابی و تحقق توسعه و با تأکید بر نقش دولت، رابطه این نهاد مهم بشری با جامعه و جامعه مدنی را بررسی کند. از نظر اوآنز دولت برای پیشبرد توسعه در عین حال که می‌بایست رویه خودگردان و خودمدار را در پیش بگیرد، لازم است تا با گروه‌های مختلف اجتماعی رابطه داشته باشد. انجام همزمان این دو وظیفه کار بس دشوار و

مشکلی است؛ اما آنچه مهم است، اینکه برای تحقق توسعه در یک کشور هر دو امر مورد نیاز است. آنچه اوانز، خود در این زمینه می‌نویسد، می‌تواند چرایی لزوم این ویژگی را تبیین کند: «دولت توسعه‌گرا باید با گروه‌های اجتماعی خارج از خود نیز مجموعه روابط فشرده‌ای داشته باشد تا بتواند با همکاری آنها پروژه‌های توسعه را به اجرا درآورد. بدون روابط فشرده با گروه‌های بیرونی، مقامات و مدیران دولتی، نه به اطلاعات مربوط به برنامه‌های قابل اجرا دست خواهند داشت و نه می‌توانند وظایف گسترده لازم برای دست یافتن به تحولات راستین را انجام دهند. در عین حال بدون استقلال از همه گروه‌های بیرونی نیز دولت به کارگزار آنها تبدیل می‌شود و منافع ویژه و بلافصل همین گروه‌ها به جای اهداف درازمدتی می‌نشیند که باید محور دستور کار درازمدت دولت باشد» (اوانز، ۱۳۸۰: ۲۴).

تأکید بر جامعه مدنی بیانگر آن است که تأسیس نهادهای توسعه به مثابه فرایندی درون‌زاست و تنها در صورتی که جامعه پتانسیل حضور این نهادها را داشته باشد، دوام می‌آورند و می‌توانند مفید واقع شوند. در غیر این صورت، تأسیس این نهادها به وسیله فشار خارجی، به جز حرکتی بطنی و کوتاه‌مدت، ثمره‌ای به بار نمی‌نشانند. در عمل آنچه تا به اکنون از فشارهای خارجی برای توجه به توسعه در جهان سوم بروز یافته، مبین این نکته محوری است که شیوه‌های توسعه و همچنین «انتقال قواعد رسمی از یک کشور به کشور دیگر مانع بروز تفاوت‌هایی در سازوکارهای اجرایی قواعد رسمی رفتار و مدل‌های ذهنی کنشگران» نمی‌شود و بنابراین «ساختارهای انگیزشی پدیدآمده به عملکرد مشابهی» نخواهد انجامید و از این رو «نتایج کاربرد قواعد رسمی مشابه، موجب واگرایی شدید در نتایج» خواهد بود (چاونس، ۱۳۹۰: ۱۲۶).

این مسئله در مورد تجویزهای کشورهای ابرقدرت یا سازمان‌های بین‌المللی به کشورهای جان سوم نیز صادق است. در واقع الگوبرداری نهادی اغلب نمی‌تواند آن‌گونه که در نظر از آن سخن به میان می‌آید، به علل متعدد زیر موفق عمل کند: ۱. معمولاً در مراحل اولیه توسعه بیشتر نهادها یا اقتباس نشدند یا اگر چنین اقتباسی صورت گرفت، ناکارآمد بود؛ چون هزینه آنها قابل تحمل نبود؛ ۲. در بیشتر موارد نهادهای اقتباس شده مورد پذیرش واقع نشدند، حتی وقتی هزینه‌هایشان قابل تحمل بود؛ چون از جانب کسانی که از حضور این نهادها زیان می‌دیدند، مقاومت صورت می‌گرفت؛ ۳. در برخی شرایط چون منطق پشت این نهادها مورد پذیرش قرار نمی‌گرفت، با آنها موافقت نمی‌شد؛ ۴. برخی نهادها از این جهت مورد پذیرش قرار نمی‌گرفتند، زیرا تبعیض دوره‌ای معینی وجود داشت؛ ۵. توسعه نهادی برخی اوقات

به آن علت به تأخیر می‌افتد که میان برخی نهادها وابستگی متقابل وجود دارد و نیازمند توسعه همزمان هستند؛ اما تنها یکی از آنها نمونه‌برداری می‌شد (چانگ، ۱۳۸۵: ۶۰-۶۱).

همه آنچه گفته شد، به خوبی بیانگر آن است که میان تاریخ یک کشور و نهادهایی که در آن تأسیس می‌شود، ارتباط وثیقی وجود دارد. «ادعای مرکزی نهادگرایی تاریخی آن است که طریقه انتخاب‌شده یک نهاد وقتی شروع به شکل‌گیری می‌کند یا زمانی که یک سیاست تنظیم می‌شود، تأثیر محدودکننده‌ای بر آینده دارد» (Greener, 2005: 62). این مسئله حتی مسیرهای ناکارآمد در کشورهای جهان سوم را نیز شامل می‌شود که در دوره‌های نسبتاً طولانی از تاریخ مصرانه پیگیری می‌شوند (چاونس، ۱۳۹۰: ۱۲۶). بنابراین حتی تغییر نهادی نیز به «وابستگی به مسیر طی شده» ارتباط دارد. تأکید بر وابستگی به مسیر برای تداوم و همچنین تغییر نهادی برای بهبود شرایط هر دو نقش اساسی مؤلفه‌های فرهنگ را در امر سیاستگذاری توسعه نشان می‌دهند.

نهادگرایی و فرایند توسعه در ایران

برای بررسی نقش توسعه در فروپاشی حکومت پهلوی لازم است تا به نقاط برجسته الگوی توسعه در آن دوران توجه شود. از نظر پژوهش حاضر ایران گام‌هایی را در فرایند توسعه برداشت که در مراحل مهمی از آن آمریکایی‌ها نقش تأثیرگذاری در آن داشتند. سه گام مهم توسعه اقتصادی در ایران را می‌توان تأسیس سازمان برنامه، اصلاحات ارضی و سرانجام گام‌های مبتنی بر گرانی قیمت نفت در دهه ۱۳۵۰ دانست. مقاله حاضر تلاش می‌کند تا فرضیه خود را در این سه گام به بحث بگذارد و نشان دهد چگونه فقدان برنامه ملی توسعه که مبتنی بر خواسته‌های نهادهای مدنی باشد، رژیم را در سرانجام سقوط قرار داد.

۱. تأسیس سازمان برنامه و بودجه

فکر تأسیس سازمان برنامه در ایران را باید مبتنی بر حضور اصل ۴ در ایران ارزیابی کرد. در واقع با تأسیس سازمان برنامه امید می‌رفت که این سازمان به مثابه یک «آلترناتیو» «حتی بهتر از اصل ۴» بتواند جوانان تحصیل‌کرده غرب و به‌خصوص

۱. ترومن در ژانویه ۱۹۴۵ در نطق افتتاحیه ریاست جمهوری خود اصولی را مطرح کرد که چهارمین آن بیانگر کمک آمریکا به کشورهای توسعه‌نیافته برای مواجهه با کمونیسم بود. طبیعتاً در عمل این اصل به سلطه آمریکا بر جهان کمک می‌کرد.

آمریکا را در راستای توسعه ایران در یک جا جلب کند (فرمانفرمایان در افخمی، ۱۳۸۲: ۲۹۱). بدین ترتیب پس از جنگ جهانی دوم که دولت نظارت مستقیم بر بخش مهمی از عواید نفتی را به دست آورده بود، کار سازماندهی و تخصیص درآمد نفت را نیز به دست گرفت و این گونه بود که «نهادهای جدیدی مانند سازمان برنامه و بانکهای تخصصی جایگزین شرکت‌های تجاری انحصاری شدند که به عنوان سازوکارهای نهادی اصلی و انباشت سرمایه عمل می‌کردند». با توجه به جایگزینی تدریجی آمریکا به جای انگلستان، دولت ایالات متحده در کنار بانک بین‌المللی ترمیم و توسعه نقش مهمی را در ایجاد سازمان برنامه بازی کردند. در واقع تأسیس سازمان برنامه متأثر از ورود ایالات متحده در عرصه سیاسی-اقتصادی ایران بود. آمریکایی‌ها بر آن بودند که برای اطمینان از تأثیر تلاش‌های دولت در زمینه توسعه به‌طور خاص در زمان بی‌ثباتی سیاسی-سازمانی را برای برنامه‌ریزی توسعه در ایران تأسیس کنند؛ سازمانی که حداقل در ابتدای امر «از لحاظ مالی نهادی مستقل از تشکیلات اجرایی عادی دولت به حساب می‌آمد» (کارشناس، ۱۳۸۲: ۱۴۰-۱۳۹). این گونه بود که سازمان برنامه در سال ۱۳۲۸ بنا نهاده شد. در این زمان سازمان برنامه به عنوان نماد تفکر آمریکایی در ایران متولی امر توسعه در کشور شد. رویکردی به توسعه که مبتنی بر الگوبرداری صرف بود و البته به اذعان متولیان خود سازمان با مبانی سیاسی و فرهنگی جامعه ما متفاوت بود: «فرنگی یا آمریکایی در مغز خودشان یک الگو داشتند که براساس فرهنگ یا تمدنی بود که خیلی اوقات با آن فرهنگ و تمدنی که ما داشتیم و در آن بزرگ شده بودیم و با آن مأنوس بودیم، فرق داشت» (فرمانفرمایان در افخمی، ۱۳۸۲: ۲۳۴). با همه این احوال آمریکایی‌ها در ذیل توسعه ایران اهدافی را دنبال می‌کردند. آنان در صدد بودند تا کشوری را که از جنوب هزاران کیلومتر با اتحاد جماهیر شوروی هم‌مرز بود، از رخنه و نفوذ کمونیسم مصون بدارند و منافع غرب را در خط مقدم مقابله با کمونیسم دنبال کنند و همچنین صدور باثبات مواد خام (به‌ویژه نفت خام) به غرب را تضمین کنند؛ ایده‌ای که خیلی زود به بن‌بست رسید. با آغاز جریان ملی شدن صنعت نفت، غرب رویکرد بلندمدت خود برای توسعه ایران را به کناری نهاد و ابتدایی‌ترین راه را برای حفظ ایران در جبهه غرب به کار گرفت. بدین ترتیب بقای حکومت پهلوی بر پایه کودتای آمریکایی-انگلیسی ۲۸ مرداد ۱۳۳۲ نهاده شد. بنابراین سلسله‌ای که «ایده اولیه» طرح‌ریزی آن بر پایه کودتا و در راستای منافع غرب بود، بار دیگر با کودتایی دیگر در راستای منافع غرب (تثبیت استخراج نفت و

دستیابی به بازارهای ایران و همچنین مقابله با حکومت اتحاد جماهیر کمونیستی) به حیات خود ادامه داد.^۱

در میان اهداف این کودتا، ترس از سلطه کمونیسم در ایران جایگاه ویژه‌ای داشت. آنچنان که حتی می‌بایست میان نفوذ کمونیسم و تأسیس ساواک رابطه‌ای مستقیم برقرار کرد. در این زمان دغدغه آمریکایی‌ها این بود که «رژیم ایران به وسیله افکار کمونیستی تهدید می‌شود...» (نراقی، ۱۳۸۵: ۳۳۱). آنان به این نتیجه رسیدند که می‌بایست به شاه اعتماد کنند. با وقوع کودتای مورد پشتیبانی آمریکا و کمک اضطراری آمریکا به شاه، جبهه ملی و حزب توده بسیار تضعیف شدند و به عبارتی قدرت سیاسی طبقه متوسط امروزی و دیگر گروه‌های جامعه به شدت کاسته شد (گازبوروسکی، ۱۳۷۱: ۳۷۰-۳۶۹). به نظر می‌رسد کودتای ۲۸ مرداد و «انحصار» قدرتی که در پی آن به وجود آمد، اولین تغییر نهادی را در فرایند توسعه ایران رقم زد؛ این در حالی بود که تنها چهار سال از تأسیس نهاد برنامه‌ریزی توسعه در ایران می‌گذشت. آنچه از این پس در ایران شاهدیم، آمیختگی ناهمگونی از برنامه‌ریزی آمریکایی برای توسعه و استبداد ایرانی در جهت سیاستگذاری توسعه است. آمیختگی‌ای که به تدریج در آن وزنه استبداد سنگین‌تر می‌شود و نهاد برنامه‌ریزی را از کار جمعی جدا کرده و در الگوبرداری شکلی از تفکر آمریکایی خلاصه می‌کند. این حفظ ظاهر در اخذ ایده‌هایی که از واشنگتن می‌رسید و در ایران دچار دگردیسی می‌شد یا تنها بر روی کاغذ می‌ماند، بازتاب می‌یافت.

اگرچه کودتا روح توسعه همه‌جانبه را در ایران کشت، تلاش‌های مشاوران آمریکایی و همفکران ایرانی آنها و ارتباط آنها با نهادهای بین‌المللی متوقف نشد. برنامه دوم نمودی از این تلاش بود. آنچنان که احمد آرامش عضو ناظر سازمان در مکاتبه‌ای با نخست‌وزیر وقت از ارتباط ابتهاج با خارجی‌ها و حضور معاون بانک جهانی و مشاوران انگلیسی او در تهران ابراز نگرانی و گلایه می‌کند (زارعی و روحانی، ۱۳۸۸، سند شماره ۲۲). این مخالفت‌ها کلام شاه نیز بود. هرچه شاه قدرتمندتر می‌شد،

۱. از نظر بسیاری از محققان سلطنت پهلوی به کودتای سوم اسفند ۱۲۹۹ بازمی‌گردد. چه آنکه بسیاری از پژوهشگران معتقدند این کودتا یا به وسیله انگلیسی‌ها سازماندهی شده یا آنکه حداقل مستشاران این کشور زمینه‌های لازم را برای بروز کودتا فراهم آورده‌اند. انگلیسی‌ها پس از ناکامی در انعقاد قرارداد ۱۹۱۹ با ایران راهی دیگر برای حفظ منافع خود در ایران یافتند. از این رو تأسیس سلطنت پهلوی به‌طور غیرمستقیم منافع انگلستان در منطقه را حفظ می‌کرد. این منافع شامل حفظ موقعیت شرکت نفت ایران و انگلیس از یک سو و مقابله با حکومت تازه تأسیس شوروی کمونیستی بود.

راحت تر در مقابل تلاش‌های سازمان برنامه می‌ایستاد. تقابل استبداد و الگوبرداری از غرب را به خوبی می‌توان در برنامه سوم عمرانی در ایران دید. برای برنامه‌ریزان این سازمان، «برنامه سوم این معنی را داشت که ایران وارد مرحله جدیدی می‌شود که نوسازی و توسعه همراه با مشارکت مردم و آزادی‌های سیاسی خواهد بود» (مجیدی در افخمی، ۱۳۸۲: ۳۵۳). سرمنشأ این تفکر نیز مشخص و مبرهن بود. در زمان تدوین این برنامه نفوذ گروه مشاوران دانشگاه هاروارد به اوج خود رسیده بود. به گونه‌ای که تاس. اچ. مک لئود، سرپرست اجرایی گروه مشاوران هاروارد، حتی از اینکه برنامه عمرانی می‌بایست به زبان فارسی برمی‌گشت نیز ابراز نارضایتی می‌کند: «حقیقت آزردهنده این است که چارچوب‌های نهایی برنامه باید به زبانی ترجمه می‌شد که با خوش‌بینی شاید بتوان آن را نسخه فارسی سند اصلی تعریف کرد» (لئود، ۱۳۸۰: ۷۴).

طبیعی است که شاه به روابط سازمان برنامه و مشاوران آمریکایی آن با سوءظن می‌نگریست، به خصوص آنکه در بسیاری از مجموعه‌های این سازمان غربی‌ها و به‌ویژه آمریکایی‌ها حضور مستقیم داشتند؛ من جمله دفتر فنی و دفتر اقتصادی سازمان. این مسئله سبب می‌شد تا شاه که تنها به حفظ قدرت خود می‌اندیشید، به مقابله با روابط سازمان برنامه و ایالات متحده بیندیشد. بدین ترتیب الگوبرداری از غرب حتی اگر ره‌آوردی نیز برای ایران داشت، با مداخلات دستگاه‌های استبدادی عملاً خنثی می‌شد. آنچنان که مجیدی درباره دخالت دربار در حضور برخی نیروهای ایرانی می‌نویسد: «ما در سازمان برنامه کسانی داشتیم که مرتب از طرف دستگاه امنیتی به ما می‌گفتند اینها پست حساس نمی‌توانند داشته باشند و فشار می‌آوردند که آنها را یا از کارشان برداریم... یا از سازمان برنامه به کلی اخراجشان کنیم. خب این را تا حدی ناچار بودیم رعایت کنیم...» (مجیدی در افخمی، ۱۳۸۲: ۴۴۵). علاوه بر این، به تدریج در تقابل میان شاه و سازمان برنامه، سیاستگذاری صورت گرفته در سازمان به‌طور کامل اجرا نمی‌شد و برنامه‌ها در اجرا تغییر می‌یافت و این مسئله به‌پیش از هر چیز قدرت‌گیری شاه را نشان می‌داد.

۲. اصلاحات ارضی در ایران

ایالات متحده از حدود ده سال پیش، یعنی دوره ریاست جمهوری آیزنهاور به دنبال آن بود که اصلاحات ارضی در ایران انجام گیرد. مشاوران آمریکایی سازمان برنامه نیز همین رویکرد را دنبال می‌کردند (فرمانفرمایان در افخمی، ۱۳۸۲: ۲۳۷). اهمیت این مسئله در اواخر دهه ۱۳۳۰ بیشتر شد، زیرا از یک سو در عراق سرلشکر عبدالکریم قاسم در

مرداد ۱۳۳۷ با کودتایی نظامی به قدرت رسیده بود. به خصوص اینکه حکومت او نیز گرایش‌های سوسیالیستی داشت و به شوروی نزدیک شد. از سوی دیگر، تحولات سیاسی داخل کشور به سمتی می‌رفت که نهضت‌های دانشجویی و حرکت‌های کارگری و دهقانی در حال رشد بودند و تعامل آنچه در عرصه داخلی و خارجی روی داد، ممکن بود ایران را به سوی التهاب و سلطه کمونیسم براند (ازغندی، ۱۳۷۹: ۱۰۸ و ۱۷۲). در جهت مخالف، هرچه موانع گسترش کمونیسم گسترش می‌یافت، جهان غرب بیشتر می‌توانست نظام سرمایه‌داری را گسترش دهد. «آمریکایی‌ها برای تأمین بازار و تضمین سرمایه‌های خود در کشورهایی چون ایران در درجه اول به ثبات سیاسی و اقتصادی نیاز داشتند و دستیابی به این اهداف تنها با اجرای اصلاحات ارضی و دگرگونی در ساختار روستایی امکان‌پذیر می‌شد» (ازغندی، ۱۳۷۹: ۱۷۷).

در ابتدا قرار بر آن بود که اصلاحات ارضی در چارچوب برنامه سوم عمرانی کشور طرح‌ریزی و اجرا شود. به طور کلی فلسفه برنامه سوم آن بود که به کشاورزی و کشاورزان به عنوان مهم‌ترین بخش جمعیتی کشور توجه ویژه شود. از این رو بود که دفتر اقتصادی در این زمینه ورود کرد (فرمانفرمایان در افخمی، ۱۳۸۲: ۲۳۶)، اما استبداد جامعه ایران اجازه نداد آنچه از نظر فلسفی مبتنی بر اندیشه غربی بود، در چارچوب تفکر مشاوران غربی و سازمانی که از غرب الگوبرداری شده بود، اجرا شود؛ این بدان معنا نیست که محمدرضا پهلوی به دنبال اصلاحات ارضی در ایران مبتنی بر شیوه و رویکردی بومی بود. شاه به شیوه آمریکایی علاقه‌مند بود و هر گونه الگوبرداری از سیاستگذاری‌های غربی را برای تحول در جامعه ایرانی لازم و ضروری می‌دانست؛ اما به دنبال نوعی از سیاستگذاری توسعه بود که نه تنها بر ساختار قدرتی که او بر آن تکیه کرده بود آسیب وارد نکند، بلکه بر آن بیفزاید؛ شیوه‌ای که در ارتش دنبال می‌شد. ارتش ایران از نظر فناوری، تسلیحات و آمادگی رزمی آنچنان از اصول آمریکایی تبعیت می‌کرد، که «آن را باید یک ارتش تحت قیمومیت خواند» (آموزگار، ۱۳۷۵: ۳۱۵-۳۱۴)، اما در عین حال تمام‌قد مطیع شاه بود. نوع توجه به الگوبرداری در ارتش نشان می‌دهد که شاه قائل به نوعی امتزاج میان قدرت‌طلبی خود و الگوبرداری از آمریکا بود. رویکردی که اگر در سازمان برنامه محقق می‌شد، اهداف این سازمان را از مسیر خارج می‌کرد. امری که همچنان که به سازمان برنامه آسیب رساند، سرانجام اصلاحات ارضی را نیز تحت الشعاع قرار داد. از این رو بود که شاه از یک طرف حاضر نشد برنامه اصلاحات ارضی در برنامه سوم عمرانی کشور آورده شود و

از سوی دیگر، کمتر از یک سال بعد این اصلاحات را در کنار چند طرح دیگر در قالب انقلاب سفید به فراندوم گذاشت و اجرا کرد.

علاوه بر خارج شدن طرح اصلاحات ارضی از برنامه‌های سازمان برنامه و اجرای آن در وزارت کشاورزی، شاه مطرح شدن چهره‌های دولت در پس اصلاحات ارضی را نیز بر نمی‌تافت. به همین دلیل بود که حسن ارسنجانی، طراح واقعی برنامه اصلاحات از صحنه کنار گذاشته شد و حتی «در تمامی مطالب انتشار یافته رسمی مربوط به اصلاحات ارضی نام و تصویر ارسنجانی پاکسازی و حذف شد» (بیل، ۱۳۸۷: ۲۳۴). در واقع شاه به دنبال اصلاحات ارضی محدودی بود که از طریق آن بتواند سه هدف را دنبال کند: اول آنکه با کنار زدن بزرگ مالکان دامنه اقتدار حکومت مرکزی در روستاها افزایش یابد. دوم؛ با نشان چهره یک شاه اصلاح طلب از خود، عدم محبوبیتش در میان طبقات تحصیل کرده میان شهری را اصلاح کند و سوم؛ کشاورزان دریافت کننده زمین را به پایه‌های تازه حمایت مردمی خود تبدیل کند (هوگلاند، ۱۳۹۲: ۱۰۱-۱۰۰).

استبداد شاه در برهم زدن طرح اولیه سازمان برنامه و حتی طرح ارسنجانی، تا حدی بود که او برای وسیع تر نشان دادن اصلاحات ارضی مدنظر خود نسبت به اصلاحات ارسنجانی حتی زمین‌های خرده مالکان را از آنها گرفت، برای آنکه نشان دهد «کارهایی که ارسنجانی انجام داد فقط مرحله اول اصلاحات ارضی بود و همه برنامه‌های من نبود. برنامه من مفصل تر است». جالب آنکه این رویکرد استبدادی حتی فراتر از آن و پس از تقسیم زمین‌ها نیز ادامه داشت. کشاورزان بنا به اجبار عضو شرکت‌های سهامی زراعی شدند. «در چندین مورد مأموران وزارت تعاون و امور روستاها ناچار شدند از راه تهدید ساواک و غیره روستاییان را بیاورند عضو کنند» (عالیخانی، ۱۳۸۱: ۴۵-۴۴).

حذف طبقه زمین دار و اقشار هم پیمانش از یک سو و تلاش برای جذب کشاورزان بسیار معنادار بود. در حالی که او تا پیش از این با بورژوازی سنتی، برخی روحانیان عالی رتبه و زمین داران علیه سازمان‌هایی چون حزب توده و جبهه ملی ائتلاف کرده بود، به پشتوانه ایالات متحده «موفق به تقویت ارتش شد و وحدت دستگاه‌های دولتی را دوباره برقرار کرد» و به تدریج از این ائتلاف فاصله گرفت. بنابراین انجام اصلاحات ارضی نشان می‌داد که همان توجه نیم بند به گروه‌های اجتماعی نیز کنار نهاده شد. پس از حذف زمین داران «رویارویی خشونت بار ژوئن ۱۹۶۳ (۱۵ خرداد ۱۳۴۲) به منزله خاتمه اتحاد سیاسی رژیم با بخش سنتی بازار و روحانیون بود» (کارشناس، ۱۳۸۲: ۱۳۷-۱۳۶). در پی درگیری‌های این سال، شاه «رهبر مطلق

و بلامنازع کشور شد» (کاتوزیان در شهابی و لینز، ۱۳۹۲: ۳۸۰). این مسئله نشان می‌داد که حکومت نه تنها به جامعه مدنی رجوع نمی‌کند، بلکه برای تعامل مستقیم با توده و عوام مردم، اقشار میانه همچون زمین‌داران و روحانیان را کنار می‌زند. درحالی‌که براساس ایده‌های نهادگرایان دولت از آن‌رو که قادر نیست درک درستی از منافع مردم داشته باشد، می‌بایست در تعامل با نهادهای جامعه مدنی نیازها و راهکارهای لازم برای سیاستگذاری توسعه را بازشناسی کند.

جیمز بیل معتقد است آمریکایی‌ها همان‌طور که اعتبار اصلاحات ارضی در ایران را می‌توانند به نام خود بزنند، «می‌باید در سرزنش‌هایی که در مورد سرکوب‌ها به عمل می‌آمد، نیز سهیم باشند»؛ به‌خصوص آنکه در میان این دو کفه ترازو به سمت سرکوب سنگینی می‌کرد. این‌گونه بود که «رهبران مذهبی و توده بیدار شده ارزش اصلاحات را مورد پرسش قرار دادند» (بیل، ۱۳۷۱: ۲۱۳).

بدین ترتیب اگرچه «انقلاب سفید برای جلوگیری از وقوع یک انقلاب سرخ طراحی شده بود، اما در عوض راه را برای یک انقلاب اسلامی هموار کرد. افزون‌بر این، رشد پیوسته جمعیت، به‌همراه کمبود زمین‌های قابل کشت موجب شکل‌گیری حلی‌آبادهای شهری شد» (آبراهامیان، ۱۳۸۹: ۲۵۲). جدای از این معضلات و پیامدهایی که اصلاحات ارضی در شهرها به‌جای گذاشت، جنبه‌های اصلاحات کشاورزی آن نیز درخور اعتنا نبود. «با آنکه وعده حمایت قوی از مالکان داده شده بود، ولی این حمایت اندک بود، مشکلات آبیاری لاینحل باقی ماند، فرسایش خاک ادامه یافت، بهبود و اصلاح بذر دچار محدودیت شد و راهسازی‌ها از حد طرح و نقشه، تجاوز نکرد» (امیراحمدی، ۱۳۸۵: ۱۶۷). بدین ترتیب درحالی‌که برنامه اصلاحات ارضی در بخش سلبی اهداف خود یعنی ویران کردن پایگاه مالکان «به طرز شگفت‌انگیزی خوب» عمل کرد، در بخش ایجابی یعنی «بنا نهادن نهادهای جانشین...» به اشکال برخورد (آموزگار، ۱۳۷۵: ۳۲۱).

۳. گرانی قیمت نفت و غامض شدن مسئله توسعه

محمدرضا شاه به لطف درآمدهای رو به رشد نفت رؤیای رضاشاه را درباره تکوین یک ساختار دولتی فراگیر تحقق بخشید. ایران به چهارمین تولیدکننده نفت و دومین صادرکننده بزرگ آن تبدیل شده بود. درآمدهای ایران از این میزان تولید نیز براساس موافقت‌نامه ۱۳۳۳ کنسرسیوم نفتی به ۵۰ درصد رسیده بود و حال جنگ ۱۹۷۳ موجب چهار برابر شدن این درآمد شده بود (آبراهامیان، ۱۳۸۹: ۲۲۶). درآمدهای نفتی

سازمان برنامه را بیش از پیش اسیر خودسری‌های محمدرضا شاه می‌کرد؛ آنچنان که برنامه‌های عمرانی تحت مدیریت او شکلی وسیع به خود گرفت. بدین ترتیب ما در ابتدای دهه ۵۰، به دلیل جهش قیمت نفت، شاهد اجرای «برنامه جامع» در کشور هستیم؛ برنامه‌هایی که از نظر علمی قابل اجرا نبود. برنامه‌هایی که بر پایه «توهم بزرگ» و در قالب تمدن بزرگ پیگیری می‌شد (عظیمی، ۱۳۹۱: ۲۰۷). اجرای این توهم کار سازمان برنامه را بسیار دشوار کرده بود. این در حالی بود که تیم سازمان در این بزرگ شدن برنامه‌ها کمترین نقش را داشتند. با این حال، پیش از این رویه شاه در مقابل ایستادگی‌های متفکران و مجریان سازمان برنامه نشان داده بود که استبداد نهادینه‌شده در نهادهای غیررسمی ایران به راحتی می‌تواند یک سازمان الگوبرداری‌شده و نهادینه‌نشده را از پای درآورد. پیش از این برکناری ابوالحسن ابتهاج در دولت اقبال به عنوان فردی که «رفت و آمدهایی با آمریکا» داشت و «در صندوق بین‌المللی پول و محافل مالی آمریکا و تهران مطالبی علیه اعمال نفوذ شاه و افراد خاندان سلطنتی» گفته بود، مدیران و برنامه‌ریزان را متوجه این مسئله کرد که سازمان جای ایده‌پردازی خلاقانه نیست (ابتهاج، ۱۳۷۱: ۵۰۳). بدین ترتیب با قدرت‌گیری شاه، مشاوران خارجی سازمان نیز ایران را ترک کردند. حتی خداداد فرمانروایان نیز به دلیل تأکید بر ایده خود از سازمان کنار رفت. این استبداد را در درون برنامه‌های سازمان نیز می‌توان یافت. آنچه به عنوان روح مردم‌سالاری در برنامه سوم عمرانی کشور وجود داشت، در برنامه پنجم که در دهه پنجاه دنبال می‌شد، وجود نداشت. توسعه همه‌جانبه جای خود را به رشد اقتصادی داده بود و ایدئولوژی فن‌سالارانه نیز مبتنی بر «یک بوروکراسی مرکزگرا» و «بدون توجه به خواسته‌های مردم، در تمامی وجوه زندگی ایرانیان» دخالت می‌کرد (نراقی، ۱۳۸۵: ۵۰۶). در این زمینه جامعه از یک سو، با فن‌سالارانی که نماد الگوبرداری از غرب بودند و «هیچ حرمتی برای سنت‌ها و فرهنگ محلی قائل نبودند و هدفشان صرفاً اعمال فرمول‌هایی بود که اغلب ارتباطی با وضعیت ایران نداشت» (نبوی، ۱۳۸۸: ۱۲۷-۱۲۶) روبه‌رو بودند و از سوی دیگر، همین نظم الگوبرداری‌شده نیز در امتزاج با استبداد دچار دگردیسی و تغییرات نهادی می‌شد و در شرایط انحصار قدرت نمی‌توانست آن‌گونه که باید و شاید استحکام یابد، تا بتواند جامعه را بدان سمت و سویی که منافع برآمده از همین الگوبرداری نشان می‌داد، راهنمایی کند. استبداد موجود در ساختار سیاسی و به طبع اقتصادی کشور همچنان که شرایط را برای پاگیری و رشد نهادهای مدنی بست، فرصت لازم برای تحول نظام اقتصادی و سازمان‌یابی بخش خصوصی در فضای رشد اقتصادی را هم

مسدود کرد. از این روست که می‌توان بر مفهوم توازن دوگانه نهادگرایان تأکید کرد. اقتصاد و سیاست در ایران، همزمان و به‌همراه هم در شرایط پسرفت به‌سر می‌بردند و فرصت لازم را برای ابراز وجود در قامت جامعه مدنی و بخش خصوصی نمی‌یافتند. آنچه شاه می‌پسندید نظامی مطلق‌العنان بود که در آن او به‌متابۀ یک پدرسالار حرف اول و آخر را می‌زد. او تمایل زیادی به بهبود وضعیت زندگی مردم کشور داشت. اما بهبودی که در آن همه می‌بایست مدیون اعلی حضرت می‌شدند. واقعیت این است که در نهاد شاه «یک نوع گرایش دست چپی سوسیالیستی» وجود داشت (عالیخانی، ۱۳۸۱: ۱۸). این رویکرد سوسیالیستی همزمان با گرانی قیمت نفت با نوعی توهم خودکامه ادغام شد و تعجیل توأم با شعف خیال‌پردازانه را برای تحولی اساسی در ایران دنبال کرد. توهم و تعجیلی که در این عبارات منوچهر فرمانفرمایان خود را نشان می‌دهد:

«سرازیر شدن مبالغ کلان نفت به خزانه‌های ما، ما را نیز با مسئله پیچیده‌ای مواجه ساخت. ثروت‌هایمان را چگونه باید به مصرف می‌رساندیم؟... در اینجا به این فکر افتادیم که... ما ملتی برگزیده هستیم که می‌تواند از میان ویرانه‌ها سر برآورد و بر تارک قرن بیستم تمدنی کامل و شکوفا بنشانند. شاه سخن گفتن از تمدن بزرگ را آغاز کرد، مقامی که ایران در ظرف ده سال به آن نائل می‌آمد» (فرمانفرمایان، ۱۳۸۱: ۴۷۶-۴۷۵).

این توهم در جزوه‌ای که اهداف تمدن بزرگ را نشان می‌داد و توسط دولت منتشر شده بود، قابل درک است: «بی‌سوادی در سراسر کشور ریشه کن خواهد شد... به پیروی از منویات شاه تمام کویرها به جنگل تبدیل خواهد شد... عدالت اجتماعی به عدالت پهلوی تغییر نام خواهد داد... تولید باران مصنوعی برای کشتزارهای تشنه، نیاز به باران‌های فصلی را منتفی خواهد ساخت...» (فرمانفرمایان، ۱۳۸۱: ۴۷۶). با این توهمات ناشی از درآمد چندبرابر شدن قیمت نفت سخن از تجدیدنظر در برنامه پنجم عمرانی به میان آمد و شاه در سخنرانی آن جلسه از «رشد حداقل ۲۵ درصد» سخن گفت (پهلوی، ۱۳۵۳: ۱۸).

این رویکرد سوسیالیستی خیال‌پردازانه شاه از یک سو و تلاش او برای مشروعیت‌بخشی به کودتایی که او را به سریر قدرت کشاند از سوی دیگر، موجب رویکردهای غلطی از سوی وی شد که بیش از آنکه به افزایش تولید در یک فرایند تدریجی بیندیشد، به فکر گسترش مصرف‌گرایی و رفاه مردم شد. به عبارت دیگر، تقاضا بیش از عرضه اهمیت یافت. بدین ترتیب «نرخ‌های بالای مصرف در این دوره

سبب گسترش سریع بازار داخلی شد». مشکل آن زمان دوچندان می‌شود که با توجه به وضعیت نابرابر درآمدی مردم، الگوی مصرف شکلی نامتعادل به خود می‌گیرد و به سمت مصرف کالای تجملی پیش می‌رود و «منجر به انحراف منابع از تولید مصرفی عمومی و کالاهای تولیدی می‌شود و ظرفیت رشد بلندمدت اقتصاد را تحلیل می‌برد» (کارشناس، ۱۳۸۲: ۲۶۶ و ۲۷۹).

این شکاف در الگوی مصرف اشکال مختلفی داشت. اما جدای از آنکه ما شاهد شکاف دارا و ندار در شهر بودیم، شکاف بین شهر و روستا نیز خود را نشان می‌داد. سال‌ها پیش از این متخصصان سازمان برنامه به این نکته می‌اندیشیدند که یکی از تبعات اصلاحات ارضی، بی‌شک کننده شدن جمعیت از روستاها و حرکت آنها به سمت شهر خواهد بود؛ اما خارج شدن برنامه توسعه از دست آنها و گرایش آن به سوی خودسری‌های شاه، حل این معضل را از دست آنها خارج کرد. این مسئله زمانی حادتر شد که حکومت خود نیز میان شهر و روستا تفاوت می‌گذاشت و با تمرکز ترویج مصرف‌گرایی در شهرها، جمعیت کشور را به سوی شهرهای بزرگ سوق می‌داد. عالیخانی در خاطرات خود می‌گوید: «هویدا رسماً به من می‌گفت من اول دولت شهرنشینان هستم، به خاطر اینکه آنجایی که شلوغ می‌شود شهرهاست...» (عالیخانی، ۱۳۸۱: ۱۹۱ و ۱۴۹-۱۴۸). بدین ترتیب توزیع نامتعادل درآمدها میان دو بخش شهر و روستا موجب تشویق صنایعی شده بود که برای آنها تنها در نواحی شهری تقاضا وجود داشت (آموزگار، ۱۳۷۵: ۳۱۶).

بدین ترتیب با افزایش قیمت نفت و گرایش کشور به مصرف بیشتر به جای تولید-جای صادرات و واردات در کشور عوض شد. دیگر نه تنها بسیاری از محصولات صادراتی را نمی‌شد صادر کرد، «چه بسا که می‌بایست همانند آن را هم وارد بکنیم» (عالیخانی، ۱۳۸۱: ۱۹۱ و ۱۴۹-۱۴۸). این گونه بود که با توجه به محدودیت دولت در عرصه کالا، کشور با سرعت هرچه بیشتر به سمت تورم سوق پیدا کرد. نبود جامعه مدنی کارآمد که دولت در مشورت با آن، بتواند فضای جامعه را بسنجد و مبتنی بر نیازسنجی بلندمدت اقدام به حرکت در مدار توسعه کند و رویکرد مسالمت‌جویانه آمریکا و به‌طور ویژه جمهوری خواهان که در این دوره قدرت را در آمریکا در اختیار داشتند، سبب شد تا استبداد شاه جای الگوبرداری (هرچند از لحاظ فکری-فرهنگی مغایر با جامعه ایران) را بگیرد و حتی مزایای حداقلی آن را نیز به حاشیه برد و رویه‌های ساده‌لوحانه‌ای از سیاستگذاری‌های اقتصادی را که بر استبداد مبتنی بود، ممکن گرداند.

استبداد شاه آنچنان بود که حتی ساواک به‌عنوان یک سازمان امنیتی الگوبرداری شده از غرب در فرایند زمان دچار تغییرات نهادی شده بود. برای مثال درحالی که شاه سازمان اطلاعات انگلستان را تحسین می‌کرد و این سازمان در تعلیم و سازماندهی ساواک نقش مهمی داشت، تعریف این سازمان از مقوله امنیت و نحوه برخورد آنها با ناامنی متفاوت شده بود. «شاه فراموش نمود که نقش این سازمان [ایتلیجنت سرویس] کاملاً از وظیفه پلیس منفک است، یعنی مأموران آن همیشه سعی می‌کردند تا حد امکان از به‌کار بردن زور خودداری کنند. درحالی که ساواک برعکس آن، هم سازمانی اطلاعاتی بود و هم پلیسی سیاسی و مأموران خود را به‌طور دائم برمی‌انگیخت که در کسب اطلاعات، اجبار را به‌کار گیرند. از طرف دیگر، ایتلیجنت سرویس در یک سیستم قضایی- سیاسی عمل می‌کند که مجلس، مطبوعات و قوه قضائیه، به محض مشاهده مورد مبنی بر تجاوز از اختیارات، می‌توانند آن را به باد انتقاد گیرند و لذا فعالیت‌هایش در نهایت احتیاط صورت می‌گیرد» (نراقی، ۱۳۸۵: ۳۲۵). جالب آنکه این انحراف نهادی جدا از سرویس‌های امنیتی حتی تحزب را نیز در برمی‌گیرد. حزبی چون رستاخیز جدای از آنکه برآمده از ملت نبود، به‌عنوان یک ارگان امنیتی عمل می‌کرد و برای مثال برای مقابله با گرانفروشی نیروهای خود را راهی بازار می‌کند. آن هم در شرایطی که بحران اقتصادی ناشی از گرانفروشی نبوده و به‌علت سیاستگذاری‌های غلط حکومت روی داده بود. بنابراین در این دوره اگرچه حکومت از جامعه مستقل بود و این مسئله فی‌نفسه می‌توانست در پیشبرد سیاستگذاری توسعه مفید باشد، اما قادر به فهم خواسته‌های اجتماع نبود، زیرا هیچ ارتباطی با بدنه جامعه نداشت و نمی‌توانست به‌الگوی درست از توسعه که مبتنی بر نیازهای مردم باشد، دست یابد. این‌گونه بود که میزان تقاضاهای موجود در جامعه هرچه بیشتر موجب شکاف میان مردم و جامعه می‌شد و زمینه‌های فروپاشی را فراهم می‌کرد.

نتیجه

در چارچوب تحلیل ارائه‌شده تلاش شد تا نشان داده شود که سه گام مهم سیاستگذاری توسعه در ایران به شکل هم‌افزایی به انباشت معضلاتی انجامید که هر روز بیش از پیش زمینه‌های سقوط رژیم را فراهم کرد. شاید سال ۱۳۲۸ که ایالات متحده زمینه تأسیس سازمان برنامه را فراهم می‌کرد، تصور نمی‌کرد این نهاد دچار چه تغییراتی خواهد شد. مسئله مهمی که فرایند نهادسازی در ایران را ناکام گذاشت، آن

بود که برای آمریکایی‌ها نفس توسعه در ایران اهمیت نداشت؛ بلکه مقابله با کمونیس‌م هدف بود و توسعه به مثابه ابزار تلقی می‌شد. از این رو به محض آنکه منافع غرب در چارچوب حکومت مصدق به خطر افتاد، شیوه و رویکرد آمریکایی‌ها برای مقابله با کمونیس‌م نیز تغییر کرد. کودتا در ایران اما تولد دوباره استبداد بود. پیروزی استبداد بر الگوبرداری به‌منزله پیروزی نهادهای غیررسمی بر نهادهای رسمی بود. وابستگی به این مسیر مقوله‌ای بود که هر سازمانی را در ایران به سمت نهاد استبداد سوق می‌داد؛ حتی اگر این نهاد الگوبرداری شده از غرب باشد. این معضل حتی دامن نهاد برنامه‌ریزی در ایران را که خود را در قامت سازمان برنامه نشان می‌داد، گرفت و موجب انحراف این سازمان از ایده اولیه‌اش شد. نهاد تازه متولدشده برنامه‌ریزی در ایران اگرچه دولت‌مدار بود، اما برای جامعه‌ای مفید بود که در آن دولت بتواند ضمن استقلال عمل از جامعه، برای کسب اطلاعات درباره زمینه‌ها، نیازها، شیوه‌ها، راهبردها و اهداف توسعه با نیروها و گروه‌های اجتماعی در ارتباط نیز باشد؛ امری که کمترین لازمه‌اش وجود یک جامعه مدنی حداقلی بود. در شرایط نبود نهادهای سیاسی و اقتصادی که بتوانند به رشد جامعه مدنی و گسترش بخش خصوصی کمک کنند، استبداد متکی به درآمد نفت و با تکیه به انحصار به تغییر در نهاد الگوبرداری شده برنامه‌ریزی توسعه پرداخت. آنچنان که با تغییر طرح اصلاحات ارضی از ایده اولیه‌اش، شاهد سیاستگذاری ناکارآمدی شدیم که نتیجه‌اش از بین رفتن بخش کشاورزی و حرکت جمعیت از روستا به شهر بود. امری که با گرانی قیمت نفت و توجه بیشتر به شهرنشینان گسترش یافت، چراکه زندگی در شهر در اوایل دهه ۱۳۵۰ به‌منزله مصرف بیشتر بود. این‌گونه بود که با کاهش قیمت نفت و افزایش تورم و بیکاری رویکرد سوسیالیستی شاه به ضررش تمام شد و همه نگاه‌ها به سمت او خیره شد. محمدرضا شاه به‌عنوان بازیگر نهاد استبداد به پایان راه خود رسیده بود.

اگر در مقابل آنچه روی داد، سیاستگذاری توسعه در کشور بر طرحی ملی و مبتنی بر خواسته‌های جامعه ایران پیش می‌رفت، تاریخ ایران آینده‌ای متفاوت را تجربه می‌کرد. حال آنچه در چارچوب نظریه نهادگرایی جای تجربه‌اندوزی دارد، این است که نهادهای برآمده در یک جامعه می‌توانند آنچنان رسوب کنند که سال‌ها و دهه‌ها پس از وقوع یک انقلاب نیز در قامتی جدید رخ بنمایند. این مسئله درباره الگوبرداری نامتعارف و بی‌توجهی به برنامه ملی نیز صادق است. همچنان که درباره توجه به خواسته‌های نهادهای مدنی یا رویکرد توزیعی به منابع رانتی (همچون نفت)

در مقابل سوق دادن آنها به سمت تولید و ایجاد عرصه برای بخش خصوصی صدق می‌کند.

منابع و مأخذ

الف) فارسی

۱. آبراهامیان، یرواند (۱۳۸۹)، تاریخ ایران مدرن، ترجمه محمدابراهیم فتاحی، چ نهم، تهران: نشر نی.
۲. آموزگار، جهانگیر (۱۳۷۵)، فراز و فرود دودمان پهلوی، ترجمه اردشیر لطفعلیان، تهران: مرکز ترجمه و نشر کتاب.
۳. افخمی، غلامرضا (۱۳۸۲)، توسعه در ایران: ۱۳۲۰-۱۳۵۷ (خاطرات خداداد فرمانفرمائیان، عبدالمجید مجیدی، منوچهر گودرزی)، چ دوم، تهران: گام نو.
۴. امیراحمدی، هوشنگ؛ پروین، منوچهر (۱۳۸۵)، ایران پس از انقلاب، ترجمه علی مرشدیزاد، چ دوم، تهران: مرکز بازشناسی اسلام و ایران.
۵. اوانز، پیتر (۱۳۸۰)، توسعه یا چپاول: نقش دولت در تحول صنعتی، ترجمه عباس زندباف و عباس مخبر تهران: طرح نو.
۶. بیل، جیمز (۱۳۸۷)، سیاست در ایران: گروه‌ها، طبقات و نوسازی، ترجمه علی مرشدیزاد، تهران: اختران.
۷. _____ (۱۳۷۱) شیر و عقاب، ترجمه فروزنده برلیان، تهران: نشر فاخته.
۸. پاتنام، رابرت دی (۱۳۸۰)، دموکراسی و سنت‌های مدنی: (تجربه ایتالیا و درس‌هایی برای کشورهای در حال گذار)، ترجمه محمدتقی دلفروز، تهران: روزنامه سلام.
۹. پهلوی، محمدرضا (۱۳۵۳)، فرمایشات اعلیحضرت همایون شاهنشاه آریامهر در دومین اجلاسیه تجدیدنظر در برنامه عمرانی پنجم، بی‌جا: اداره کل انتشارات وزارت اطلاعات و جهانگردی.
۱۰. چانگ، ها جون (۱۳۸۵) «توسعه نهادی از منظر تاریخی»، ترجمه جعفر خیرخواهان، مجله اقتصاد سیاسی تحول همه‌جانبه، سال اول، ش ۲.
۱۱. چاونس، برنارد (۱۳۹۰)، اقتصاد نهادی، ترجمه محمود متوسلی، علی نیکونستی، زهرا فرضی‌زاده‌میاندهی، تهران: انتشارات دانشگاه تهران.
۱۲. رئیس دانا، فریبرز (۱۳۸۳)، رویکرد و روش در اقتصاد، تهران: نشر آگاه.
۱۳. زارعی، مجتبی و روحانی، علیرضا (۱۳۸۸)، تبارشناسی و بررسی عملکرد سازمان برنامه به روایت اسناد نخست‌وزیری، تهران: خانه کتاب و مرکز پژوهش و اسناد ریاست جمهوری.
۱۴. شهابی، هوشنگ؛ لیز، خوان (۱۳۹۲)، نظام‌های سلطانی، ترجمه منوچهر صبوری، تهران: نشر شیرازه.
۱۵. عالیخانی، علینقی (۱۳۸۱)، خاطرات علینقی عالیخانی وزیر اقتصاد ۱۳۴۱-۱۳۴۸، تهران: نشر آبی.
۱۶. عظیمی، حسین (۱۳۹۱)، اقتصاد ایران: توسعه، برنامه‌ریزی، سیاست و فرهنگ، تهران: نشر نی.
۱۷. فرمانفرمائیان، منوچهر (۱۳۸۱)، خون و نفت: خاطرات یک شاهزاده ایرانی، چ هفتم، تهران: ققنوس.
۱۸. کارشناس، مسعود (۱۳۸۲)، نفت، دولت و صنعتی شدن در ایران، ترجمه علی‌اصغر سعیدی و یوسف حاجی عبدالوهاب، تهران: گام نو.
۱۹. گازیوروسکی، مارک (۱۳۷۱)، سیاست خارجی آمریکا و شاه: ایجاد یک حکومت سلطه‌پذیر در ایران، ترجمه جمشید زنگنه، تهران: نشر رسا.
۲۰. لئود، تاس. اچ. مک (۱۳۸۰)، برنامه‌ریزی در ایران، ترجمه علی اعظم محمدیگی، چ دوم، تهران: نشر نی.
۲۱. نراقی، احسان (۱۳۸۵)، از کاخ شاه تا زندان اوین، ترجمه سعید آذری، چ ششم، تهران: رسا.
۲۲. نبوی، نگین (۱۳۸۸)، روشنفکران و دولت در ایران، ترجمه حسن فشارکی، تهران: نشر شیرازه.
۲۳. هوگلاند، اریک جیمز (۱۳۹۲)، زمین و انقلاب در ایران، ترجمه فیروزه مهاجر، تهران: پردیس دانش.

۲۴. نورث، داگلاس. سی و دیگران (۱۳۸۵). «چارچوب مفهومی برای تفسیر تاریخ مکتوب بشری»، مجله اقتصاد سیاسی، ش ۳.
۲۵. نورث، داگلاس (۱۳۸۵)، نهادها، تغییرات نهادی و عملکرد اقتصادی، ترجمه محمدرضا معینی، ج دوم، تهران: سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور.

(ب) خارجی

26. Erdmann, Gero, Elischer, Sebastian and Stroh, Alexander (2011), Can Historical Institutionalism be Applied to Political Regime Development in Africa?, Hamburg: German Institute of Global and Area Studies(GIGA).
27. Greener, Lan (2005), "The Potential of Path Dependence in Political Studies", Politics: 2005 Vol 25(1).
28. Hall, Peter A., Taylor, Rosemary C. R. (1996), "Political Science and the Three New Institutionalisms", Vol. 44 (5).
29. kominek, Jasmin (n.d), Linking Institutionalism and Path Dependency Theory, Hamburg: University of Hamburg.

Archive of SID